

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**4.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 OTTOBRE 2014**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione del direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale, dottoressa Alessandra Poggiani:</b>	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	2	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> ..	2, 6, 8, 9 10, 11, 12
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVAZIONE FISCALE</b>		Bignami Laura (Misto-Movimento X) .	5, 6, 7, 8
		Giovannini Maria Pia, <i>dirigente dell'area pubblica amministrazione dell'Agenzia per l'Italia digitale</i> .....	7, 9, 12
		Pagano Antonio (NCD) .....	12
		Poggiani Alessandra, <i>direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale</i> .....	2, 5, 6, 7, 8 9, 10, 11, 12

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO ANTONIO PORTAS

**La seduta comincia alle 8.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Propongo, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione della dottoressa Alessandra Poggiani, direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Alessandra Poggiani, direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Sono inoltre presenti il dottor Marco Bani, dirigente responsabile dell'ufficio segreteria tecnica e coordinamento con gli organi, e dottoressa Maria Pia Giovannini, dirigente dell'area pubblica amministrazione.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

Do la parola alla dottoressa Poggiani, con riserva per me e gli altri colleghi di rivolgerle, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimenti.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale.* Buongiorno, vi ringrazio per l'invito.

L'AGID, Agenzia per l'Italia digitale, ai sensi della legge n. 134 del 2012 ha compiti di coordinamento, indirizzo e regolazione in materia di sistemi informativi, anche con riferimento ai pareri obbligatori e facoltativi sull'acquisto di beni e servizi informatici e telematici delle amministrazioni. Questa previsione – non vi leggerò il testo che vi abbiamo inviato, che rimane ai vostri atti – è stata parzialmente modificata rispetto a quanto originariamente stabilito dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 177 del 2009 per le centrali di committenza, per le quali il parere, e mi riferisco in particolare a CONSIP, è divenuto facoltativo. La visibilità dell'AGID in merito al sistema informativo della fiscalità è dunque *ex post* rispetto a pareri che SOGEI e CONSIP – e anche le amministrazioni di appartenenza, in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze – richiedono nel momento di acquisire sistemi e beni strumentali o progetti di tipo informatico e telematico. Ho fatto questa premessa perché mi sembrava che il tema fosse presente nella traccia che ci è stata inviata rispetto agli interessi specifici della Commissione. Il sistema informativo della fiscalità non è incardinato all'interno delle attività dell'Agenzia in quanto tale, ma lo è soltanto lateralmente rispetto ai pareri facoltativi e obbligatori che l'Agenzia esprime sulle attività di SOGEI e CONSIP.

Le banche dati in materia economica e finanziaria sono tutte di titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze e

gestite in via esclusiva dalla SOGEI, che quindi non ne è proprietaria né titolare, in quanto società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministero dell'economia e delle finanze, all'interno della sua articolazione in dipartimenti e agenzie — in particolare, il Dipartimento delle finanze, il Dipartimento degli affari generali, l'Agenzia delle dogane e l'Agenzia delle entrate — dispone però di singole banche dati, realizzate in tempi diversi, che utilizzano sia degli applicativi sia un'architettura diversa rispetto a quando le stesse sono state realizzate.

Nell'organizzazione precedente, fino al 2013, una parte di CONSIP gestiva le banche dati del Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare quelle del Dipartimento degli affari generali. Soltanto nel 2013, a seguito del decreto legislativo n. 95 del 2012 e nel quadro di una maggiore razionalizzazione sia delle banche dati sia del sistema informativo dell'economia e delle finanze in generale, il ramo d'azienda CONSIP informatico è stato incorporato all'interno di SOGEI, che quindi oggi è l'unica società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce tutte le banche dati del Ministero stesso, ancorché queste banche dati siano — come ho detto — separate e non ancora integrate.

In realtà, le pratiche di riuso, apertura e anche maggiore interoperabilità fra i dati e i sistemi delle banche dati dell'economia e delle finanze sono ancora piuttosto marginali. L'unica base dati che in questo momento risulta totalmente accessibile alle amministrazioni e ai cittadini è la cosiddetta SIOPE, il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici — ovvero la banca dati di tutti gli incassi e i pagamenti effettuati dalle tesorerie delle amministrazioni — i cui dati sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, in collaborazione con ISTAT e Banca d'Italia. Tale base dati, è stata resa accessibile alle amministrazioni e ai cittadini in virtù del decreto legislativo n. 66 del 2014, convertito con legge 23 giugno 2014 n. 89. Essa costituisce tuttavia l'unico caso di banca dati di tipo econo-

mico-finanziario in questo momento accessibile, e alla luce del Codice dell'amministrazione digitale e anche di alcune previsioni sia rispetto all'Agenda digitale europea che all'Agenda digitale italiana, questo potrebbe essere un esempio virtuoso da replicare per altre basi dati: del resto, l'accresciuta accessibilità delle basi dati rende maggiormente possibile e veloce la loro interoperabilità.

L'altro elemento da sottolineare, a nostro avviso, anche rispetto alla traccia che ci era stata precedentemente inviata, è il fatto che la SOGEI è una società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze. In quanto tale, ai sensi del Codice degli appalti e della normativa comunitaria in termini di concorrenza, non può operare direttamente per le altre amministrazioni centrali o locali, ma lo può fare in virtù principalmente di norme che le attribuiscono specifico compito o, in subordine, attraverso convenzioni in accordo con MEF; è il caso, per esempio, del progetto Anagrafe unica dei residenti, di cui brevemente dirò lo stato d'avanzamento e di cui vi sono stati resi noti i dettagli nella precedente audizione, mi pare a luglio, dove SOGEI opera come soggetto attuatore, gestore e realizzatore del Sistema informativo dell'Anagrafe unica per il Ministero dell'interno, in virtù dell'articolo 1, comma 306, della legge 228/2012 su specifica convenzione. In generale SOGEI non può operare direttamente per altre amministrazioni che non sia l'amministrazione di appartenenza ovvero il Ministero dell'economia e delle finanze.

D'altra parte, come è il caso della ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente), vi è il grande problema della frammentazione e della differenza delle diverse basi dati e dei diversi applicativi per esempio dei comuni. In questo momento, nonostante gli sforzi compiuti soprattutto negli ultimi anni, le basi dati delle anagrafi dei residenti si trovano ancora all'interno dei comuni di appartenenza. Il progetto ANPR, che vorrebbe procedere all'integrazione di queste basi dati e anche a una manutenzione centra-

lizzata e unica delle stesse, vede come maggiore problema la presenza di differenze, sia in termini di applicativi sia in termini di capacità degli stessi di essere interoperabili, nei diversi comuni e anche la mancanza di risorse centrali per poter sostenere gli enti locali nelle necessarie evoluzioni dei loro sistemi informativi, oltre alla formazione del personale dipendente, per esempio dell'anagrafe, per poter accedere al Progetto Anagrafe nazionale della popolazione residente unica in maniera spedita e secondo tempistiche prefissate.

Il Ministero dell'interno ha lavorato a nostro avviso molto alacramente al tema e a seguito di questo è stato definito, anche in collaborazione con l'ANCI, un nuovo DPCM, in questo momento è all'esame del Consiglio di Stato e che dovrebbe finalmente vedere risolti i problemi emersi rispetto alla possibilità di contemperare la necessità di avere un'anagrafe unica, che fosse in tempo reale sempre aggiornata e centralizzata, con la necessità dei comuni di disporre comunque dell'accesso ai dati della popolazione residente nei loro luoghi e di rimanere titolari di tali dati.

L'esempio dell'ANPR mostra come la situazione attuale — in generale e non solo rispetto al sistema delle banche dati economiche e finanziarie — veda ancora una significativa parcellizzazione ed eterogeneità dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, locali e centrali, e dunque delle loro basi dati. Per spiegarmi meglio e farvi un esempio, al di là del dato contenuto all'interno dei sistemi informativi, la disponibilità di questo dato e la sua possibile migrazione, trasformazione o trasferimento in altri sistemi informativi dipende anche dall'applicativo di appartenenza. Sistemi informativi realizzati in tempi molto diversi, con sistemi operativi e linguaggi di programmazione diversi, non sempre sono interoperabili fra loro.

Questa è purtroppo la situazione della maggior parte delle pubbliche amministrazioni in Italia. Ormai l'informatica non è più una « scienza » giovane, quindi negli ultimi quarant'anni, dagli anni Settanta, quando si sono cominciate a realizzare le

diverse basi dati, i cicli dell'innovazione tecnologica sono stati diversi, tali per cui per esempio alcune anagrafi costruite o realizzate negli anni Ottanta, se non sono state aggiornate e mantenute nel tempo — purtroppo questo è un tema anche di risorse economiche, soprattutto nelle amministrazioni locali più piccole come i comuni — diventano non più dialogabili con basi dati e sistemi applicativi realizzati più recentemente.

Con il decreto sulla pubblica amministrazione convertito in legge ad agosto è stato effettuato proprio dall'AGID il primo censimento delle basi dati e degli applicativi ad esse collegati delle pubbliche amministrazioni. Siamo molto contenti dell'esito di questo censimento perché è la prima volta che una comunicazione obbligatoria delle pubbliche amministrazioni locali vede una risposta di questo tipo. Peraltro, ciò è avvenuto in un tempo molto breve, considerando che la norma prevedeva un tempo di risposta di soli trenta giorni, con scadenza il 18 settembre, quindi in un periodo particolare per alcune amministrazioni pubbliche. Ciononostante, quasi il 60 per cento delle amministrazioni ha mandato i suoi dati, quindi finalmente essi sono a nostra disposizione. Ciò vale, come dicevo, perlomeno per il 60 per cento degli enti coinvolti, che non sono soltanto enti locali e pubbliche amministrazioni centrali e locali ma anche, per esempio, le società partecipate, che dispongono — soprattutto le società di trasporti — di banche dati particolarmente rilevanti e importanti dal punto di vista dei censimenti e di interoperabilità dei dati, di una maggiore conoscenza e della mappatura di flussi e di informazioni rispetto alla pubblica amministrazione.

Abbiamo quindi raccolto oltre 12 mila elenchi che fanno riferimento a più di 100 mila basi dati. Visti i tempi molto stretti, abbiamo tenuto aperto il censimento per altre due settimane dopo la scadenza: è stato quindi chiuso il primo ottobre. Questo ci permetterà di avere almeno una prima mappatura di tutte le basi dati esistenti all'interno delle diverse pubbliche amministrazioni.

Ciò detto, è evidente che l'obiettivo da perseguire, anche a nostro avviso, oltre che rispetto al dispositivo del Codice dell'amministrazione digitale, sia quello di una maggiore razionalizzazione e di una più profonda integrazione sia delle basi dati delle diverse amministrazioni sia dei sistemi applicativi ad esse collegati, ma il sistema di livelli di competenza attuale tra enti locali, comuni, regioni, pubbliche amministrazioni centrali, rende il processo molto articolato e complesso, anche in virtù di quello che ho detto prima circa la scarsità di risorse in alcune amministrazioni per poter aggiornare i propri sistemi con una tempistica coerente con l'innovazione tecnologica. Per questa ragione ci troviamo diversi sistemi applicativi e diverse basi dati, che è molto difficile far dialogare: spesso bisogna ricominciare da capo e realizzare sistemi informativi *ex novo*, migrando le basi dati per poterle integrare. Questo, peraltro, molto spesso si scontra con la necessità e talvolta anche il desiderio di poter disporre in maniera esclusiva di alcune basi dati da parte di certe amministrazioni. Nel tempo, questa situazione sta migliorando, anche in virtù dei pareri obbligatori e facoltativi espressi dall'Agenzia nei confronti delle diverse amministrazioni, in relazione alle proprie funzioni.

Sicuramente in questo momento SOGEI, in quanto società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze, ha perlomeno la gestione di tutte le basi dati economiche e finanziarie: da qui a prevedere, nel breve e medio periodo, la loro piena interoperabilità purtroppo il percorso è ancora molto complesso.

Vi abbiamo lasciato un piccolo appunto su un articolo del *Corriere della sera* del 30 settembre scorso, che ci avete segnalato, concernente la fatturazione elettronica. Secondo tale articolo alcuni problemi riguardavano soprattutto il Ministero della giustizia e i pagamenti di parcelle di avvocati su alcuni procedimenti in corso. L'articolo aveva alcune basi di fondamento che derivano soprattutto dalla mole di dati e di fatture che il Ministero della giustizia aveva da evadere: si è quindi concentrato

su un ministero che effettivamente aveva una mole e anche una parcellizzazione, in termini di importi più piccoli di altri ministeri, di pagamenti da effettuare. Il processo della fatturazione elettronica, a nostro avviso, sta tuttavia marciando piuttosto speditamente.

L'obbligo è scattato il 6 giugno e ad oggi, a parte un problema di smaltimento e *backlog* del Ministero della giustizia, comunque risolvibile sicuramente entro la fine dell'anno, tutte le altre amministrazioni centrali che vi hanno aderito non hanno riscontrato particolari problemi. Anzi, è iniziato il *deployment* della fatturazione elettronica anche sugli enti locali, da cui ci aspettiamo — soprattutto dai comuni più piccoli — qualche problema in più. L'esperienza fatta fino adesso, tuttavia, è assolutamente positiva e possiamo dire che, anche in termini di conseguimento dei risultati attesi dal legislatore e in termini di risparmi e di maggiore controllo della spesa e della certificazione delle attività svolte da parte dei fornitori, è sicuramente un'attività che ha conseguito gli obiettivi sperati.

LAURA BIGNAMI. Vorrei chiedere una precisazione circa l'incompatibilità dei sistemi informativi vecchi con quelli nuovi. Può farmi un esempio di un caso in cui la compatibilità sia impossibile? Posso comprendere che sia difficile, ma impossibile...

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Impossibile rispetto al sistema, non rispetto al dato. Le faccio l'esempio dell'Anagrafe: i sistemi informativi delle anagrafi di parecchi comuni sono stati realizzati molti anni fa e molti di questi, per esempio, non sono *web-based*, o almeno non lo sono nel loro *back-end*. L'interoperabilità del dato è sempre possibile, ma bisogna investire per realizzare nuovi sistemi operativi di *middleware* o dei *layer* che rendono i due sistemi dialoganti. Per esempio, nel progetto sulla Anagrafe unica della popolazione residente, sono stati previsti dal Ministero dell'interno degli stanziamenti, in questo caso a favore della SOGEI, ma

potevano essere anche diretti a una gara d'appalto per la realizzazione del sistema nuovo. All'interno di queste attività spesso non vengono previste le risorse per costruire quei *layer* di interoperabilità o di dialogo fra sistemi vecchi e sistemi nuovi, quindi si realizza un sistema che non sempre, senza investimenti anche rispetto all'altro *back-end*, riesce a dialogare con quelli esistenti. Il dato si può sempre migrare, ma i sistemi applicativi non sempre possono dialogare tra loro.

LAURA BIGNAMI. Si parlava di 12.000 CED...

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Una stima prudente.

LAURA BIGNAMI. Per difetto?

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Ci sono quasi 12.000 CED appartenenti alle diverse pubbliche amministrazioni in Italia, ma questa stima, fatta dall'AGID nel 2013 e corroborata anche da alcune analisi condotte dal commissario Caio, potrebbe essere per difetto. Diciamo che i CED sono almeno 12.000: peraltro va precisato che il CED è l'*hardware*, cioè il luogo dove i sistemi risiedono, ma dà la misura, come dato numerico, di quanto sia frammentata ed eterogenea la situazione nelle diverse pubbliche amministrazioni. In ogni CED risiederanno, nei comuni grandi, fino a cinquecento applicazioni diverse e nei comuni piccoli perlomeno una ventina. Anche il comune più piccolo ha la sua applicazione di anagrafe, la sua applicazione per la gestione del personale, la sua applicazione per la gestione delle pratiche edilizie. Insomma, anche il comune di 500-600 abitanti ha almeno 4-5 applicativi all'interno dei propri sistemi.

LAURA BIGNAMI. La mia perplessità è come si sia potuti arrivare a questo punto. Lo Stato dov'era? Ognuno ha fatto il suo? Sarebbe stato sufficiente fornire applicativi uguali per tutti.

PRESIDENTE. Sono più di 8000 comuni. Se si moltiplica questo numero per 5 o 6...

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Nei comuni grandi gli applicativi sono molto di più. Vorrei aggiungere soltanto un dato: ci sono gli 8.100 comuni, ma ci sono quasi 200 ASL, 20 regioni, tutte le partecipate.

Mi sono occupata personalmente dell'integrazione dei sistemi informativi del comune di Venezia, che ha alcune società municipalizzate, come quella dei trasporti, dell'energia e dei rifiuti. Ebbene, i sistemi informativi del comune, della società dei trasporti e della Veritas, che gestisce rifiuti e acqua, sono totalmente diversi. Il comune, per applicare nuove imposte, come la TASI, che riguarda anche gli inquilini e non solo i proprietari di casa, ha le basi dati dei proprietari delle abitazioni ma non la base dati degli inquilini, che può essere ricavata soltanto incrociando i dati di Veritas che, gestendo le utenze, sa chi abita in un luogo pur non essendone proprietario. Purtroppo è andata così.

LAURA BIGNAMI. Per quanto riguarda la fatturazione elettronica può fornirci dei numeri?

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. La dottoressa Giovannini potrà darvi tutti i numeri di cui avete bisogno.

LAURA BIGNAMI. Ci sono stati forniti nella scorsa audizione — lei non ne ha colpa — numeri poco leggibili in quanto riportavano una cifra nei primi tre mesi, poi una cifra degli errori, però non dicevano quanti fossero gli accessi successivi nei mesi. Se tutti facevano la fatturazione nel primo mese con il 40 per cento degli errori...

PRESIDENTE. Il 25 per cento...

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Dai nostri dati risulta che l'incidenza del nu-

mero di *file* scartati per errori formali sul numero di *file* fattura ricevuti era inizialmente il 40 per cento, nei primi venticinque giorni, quindi nel primo mese di esercizio del sistema, mentre nella rilevazione del mese di agosto questo dato è sceso al 19 per cento. In agosto le fatture pervenute sono 169.845, corrette 137.362. Quindi, l'errore riscontrato è del 19 per cento circa. Quella di agosto è l'ultima rilevazione effettuata.

LAURA BIGNAMI. Nelle precedenti?

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Il primo mese l'errore era del 40 per cento.

LAURA BIGNAMI. Mi interessava il totale del primo mese.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Non ho il numero di quante fatture sono arrivate nel primo mese.

LAURA BIGNAMI. Mi sembra che fossero 500 mila nei primi tre mesi, però non c'era il parziale crescente sui primi tre.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Il parziale glielo posso fare avere anche oggi. Non conosco il dato a memoria.

LAURA BIGNAMI. Diversamente è difficile fare valutazioni...

MARIA PIA GIOVANNINI, *dirigente area pubblica amministrazione dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Il livello di scarto iniziale è legato proprio al fatto che le imprese per la prima volta mandano il flusso. Nel fare questo, essendo un primo test, sbagliano e magari ripetono l'invio della stessa fattura. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha predisposto anche un manuale con linee guida per aiutare le imprese a capire bene come scrivere i dati. Si tratta quindi di un fatto

fisiologico, perché purtroppo la popolazione delle imprese che deve caricare queste informazioni è molto ampia.

Abbiamo svolto tantissime iniziative di formazione insieme a Confindustria, a Confcommercio, alla categoria dei commercialisti, a tutte le associazioni che ci hanno potuto aiutare a trasferire queste informazioni alle imprese e a tutte le associazioni di *software* perché scrivessero un *software* capace di aiutare le imprese a svolgere questo lavoro. Come potete capire, è un lavoro complesso per chi lo affronta per la prima volta, quindi, per quanto siano state date istruzioni, si sono registrati diversi errori. Il tasso di diminuzione dell'incidenza dello scarto dimostra come in effetti i tentativi successivi hanno avuto risultati diversi.

LAURA BIGNAMI. Di quelli che devono fatturare nel totale, quanti sono quelli che già usufruiscono della fatturazione elettronica?

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. In questo momento, per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni centrali è obbligatoria, quindi non possono fatturare in altro modo.

LAURA BIGNAMI. Invece per i soggetti non pubblici?

MARIA PIA GIOVANNINI, *dirigente area pubblica amministrazione dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Per quelle non pubbliche bisogna inserire nella legge l'obbligo anche tra privati.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. In realtà la senatrice ci chiedeva il dato. Questo è un buon esempio, se posso permettermi, di *switch-off by law*.

Quello che lei dice sulla percentuale ancora significativa di errori è vero; però, come si vede anche dai numeri, la percentuale decresce molto velocemente nel tempo. Questo rientra anche nell'alfabetizzazione necessaria alle nostre imprese,

che come sapete benissimo per il 99 per cento sono piccole, quindi hanno un numero di addetti inferiore a cinque e spesso sono aziende familiari che, se non costrette, anche in virtù di azioni di questo tipo, probabilmente rallentano e rimandano la propria digitalizzazione, anche con una difficoltà di aggiornarsi rispetto ai loro processi produttivi, di *export* o di profittabilità del loro *business*, al di là del rapporto con la pubblica amministrazione. Pertanto, quanto più si riesce, in virtù dei dispositivi legislativi, a compiere azioni di *switch-off by law*, nel senso di costringere le imprese con norme e disposizioni ad incrementare la digitalizzazione dei loro processi, tanto più si riesce poi a far utilizzare loro le nuove tecnologie anche per crescere economicamente o sviluppare il loro *export* e via dicendo. Se l'obbligo fosse esteso anche alla fatturazione tra privati, sarebbe sicuramente un notevole progresso.

LAURA BIGNAMI. Potrebbe essere un'azione da mettere in campo, soprattutto contro l'evasione fiscale.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Certo, la tracciabilità dei pagamenti diventerebbe ancora più rilevante.

PRESIDENTE. La Commissione si è insediata da un anno e abbiamo svolto audizioni con gli attori dell'attuazione della fatturazione elettronica e dell'accorpamento e interoperabilità dei dati. La domanda che le rivolgo è molto precisa, poiché la nostra missione è di controllare e verificare i vari passaggi. Il 15 marzo è l'ultimo termine utile per la fatturazione elettronica per tutta la pubblica amministrazione. Secondo lei, ci potrà essere una proroga oppure siamo certi che, per una volta in Italia, il 15 marzo tutta la pubblica amministrazione effettuerà la fatturazione elettronica?

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Come ho detto prima, sono molto onesta

almeno rispetto ai dati che ci fornisce SOGEI. Lo *switch-off* rispetto alla pubblica amministrazione centrale è andato bene. La percentuale di errore riscontrata è ancora significativa ma abbastanza fisiologica, quindi incoraggia a pensare che le attività siano state svolte in maniera puntuale.

Anche considerando quello che vi dicevo prima, con riferimento alla grande eterogeneità e alla capacità informatica delle diverse pubbliche amministrazioni sul territorio, sicuramente il *deployment* del progetto sugli enti locali sarà più complicato. La SOGEI, rispetto al suo sistema informativo, sta lavorando e i dati che ci fornisce sullo stato di avanzamento dei lavori non indicano alcun ritardo dal punto di vista della realizzazione del sistema.

Sicuramente ANCI ha già comunicato preoccupazione rispetto alla capacità dei comuni — in termini di processo, non in termini informatici — di far fronte allo *switch-off* anche rispetto agli enti locali: siamo vicini ad ANCI (proprio l'altro ieri vi sono stata) e cercheremo di fare di tutto per aiutarli. Credo che sia possibile che comuni molto piccoli o poco informatizzati riscontreranno inizialmente difficoltà a far fronte alla nuova modalità. Lo ripeto, però, sarà una difficoltà in termini di processo prima ancora che di sistema informativo. Non si tratta soltanto di accendere una macchina nuova; si tratta di organizzare il lavoro della verifica della fattura e del pagamento in maniera diversa. Ogni amministrazione però è anche responsabile di essersi organizzata in tempo.

Per la nostra visibilità a livello centrale, la SOGEI come fornitore del sistema, noi come emanatori di pareri, raccomandazioni e linee guida, e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno per ora — e non ho motivo di credere diversamente — realizzato quanto si doveva nel totale rispetto delle tempistiche di progetto. Quanto alla data di marzo, gli enti locali e le altre amministrazioni non centrali la conoscono da molto tempo ed era anche differita rispetto alle pubbliche ammini-

strazioni centrali proprio per dare loro il tempo di organizzarsi. La situazione è eterogenea e probabilmente a macchia di leopardo. Sono sicura, perché le conosco, che ci sono amministrazioni locali che si sono ben organizzate.

Come dice lei, Presidente, sono oltre 8.000 soltanto i comuni, per non parlare di tutti gli altri soggetti (come le ASL), quindi non siamo sicuri che siano tutti perfettamente organizzati.

PRESIDENTE. La risposta è quindi che siamo certi che il 15 marzo, anche in base a quello che hanno detto i ministri e gli attori di questa partita della digitalizzazione italiana e non ci sarà alcuna proroga. Il 15 marzo 2015 ci sarà la fatturazione elettronica nella pubblica amministrazione.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Il sistema sarà pronto. Se poi il legislatore, per motivi che esulano dal progetto, quindi ad esempio rispetto all'organizzazione degli enti locali, vorrà garantire loro una proroga, noi non abbiamo alcuna visibilità di questo, quindi stiamo lavorando come se il 15 marzo fosse una data improrogabile.

MARIA PIA GIOVANNINI, *dirigente area pubblica amministrazione dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Vorrei aggiungere che su questa attività stiamo lavorando da tempo con le regioni, le quali si sono attrezzate per andare incontro ai comuni, in modo che, nell'eventualità che i comuni non abbiano la strumentazione, possano acquisire i servizi che la regione sta già predisponendo per le sue funzioni e per questa capacità di gestire il territorio.

Come diceva prima la dottoressa Poggiani, anche con l'ANCI si stanno portando avanti iniziative di sussidiarietà per creare le condizioni affinché i comuni meno capaci possano comunque lavorare in questa nuova modalità. Abbiamo anche messo a punto strumentazioni in questo senso, per poter aiutare le stesse imprese che fatturano in via estemporanea alle p.a.

PRESIDENTE. Vi vedo ottimisti che il 15 marzo saremo qui a festeggiare che si è mantenuta la data prevista.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. La data verrà mantenuta dal punto di vista di quello che serve per partire. Non credo che il 16 marzo tutti i comuni lavoreranno allo stesso livello, però se si mantiene la data è più facile che entro un paio di mesi tutti siano in condizioni di lavorare. Il problema delle proroghe, anche nelle passate esperienze, è che quando si continua a prorogare ciò diventa un alibi per le amministrazioni meno virtuose per non adeguarsi.

Se qualcuno chiederà consiglio, siccome il sistema è pronto ed è in esercizio, tenderei, nonostante le difficoltà che qualcuno incontrerà, a provvedere con forme di sussidiarietà piuttosto che a prorogare di nuovo la data.

PRESIDENTE. Sono sicuro che il 15 marzo si farà la fatturazione elettronica in Italia, però i dubbi nascono dal fatto che oggi i dati degli scarti sono al 23 per cento.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Il 19 per cento.

PRESIDENTE. No, la media è del 23 per cento, a meno che SOGEI non dica dati diversi.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Per il mese di agosto la percentuale è del 19 per cento.

PRESIDENTE. La media è del 23 per cento, una media tutto sommato più bassa di quando siamo partiti. Il problema, almeno secondo me, è che se non si decide di dare dei fondi, del denaro, coinvolgendo magari l'Europa, per aiutare i comuni un po' più piccoli, che hanno un grado di avanzamento tecnologico molto inferiore agli altri, in modo da permettere a tutti di

avere la stessa preparazione e di parlare lo stesso linguaggio, sarà difficile realizzare questo passaggio.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Ripeto una considerazione che ho fatto spontaneamente prima, parlando d'altro. Il suo ragionamento mi trova d'accordo. A titolo di opinione personale dico che il reperimento delle risorse dovrebbe andare di pari passo con una maggiore concentrazione delle competenze.

Mi spiego meglio. Se, in un periodo di scarsità di risorse e di obiettivi a tendere di maggiore razionalizzazione, si reperiscono risorse e le si affidano direttamente agli enti locali, perché continuino a svilupparsi il proprio sistema informativo, miglioriamo la situazione nel contingente ma non la risolviamo a tendere. Bisognerebbe trovare le risorse per sostenere gli enti locali in termini di formazione, aggranciamento e interoperabilità con i sistemi centrali, al contempo utilizzando, in questo caso, i sistemi di SOGEI e del Ministero dell'economia e delle finanze, in altri casi tecnologie *cloud* oggi disponibili, per portare più centralmente almeno i sistemi. Questo non significa non poter utilizzare i propri dati, ma delegare al centro la realizzazione e la manutenzione dei propri sistemi informativi da parte degli enti locali.

PRESIDENTE. Magari potrebbero essere i CSI regionali, dei quali non si capisce il meccanismo.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Le società *in house* — posso parlare con grande cognizione di causa — non sono presenti uniformemente su tutto il territorio e hanno forme societarie molto diverse. Il CSI di cui lei parla è un consorzio al cui interno ci sono anche i comuni; invece, nella regione Lazio c'è la LAit che è di esclusiva proprietà della regione, e non può lavorare direttamente con i comuni perché non è una forma societaria come un consorzio. Il CSI Piemonte può

lavorare con i comuni del Piemonte in maniera diretta, mentre nella regione Lazio questo è possibile solo se è la regione a fare una convenzione. Le assicuro che dal punto di vista amministrativo, nell'operatività giornaliera, i diversi livelli di governo e la necessità di protocolli d'intesa con più livelli di autorizzazione e controllo rendono le procedure, le tempistiche e anche la delega del comune rispetto alla regione o a una società terza complesse, articolate e spesso con più resistenze.

Peraltro, ci sono importanti regioni, come il Veneto, dove ci sono *in house* comunali ma non una *in house* regionale. Quindi, la situazione, anche da questo punto di vista, è molto diversa fra regione e regione, con punte di eccellenza come il Piemonte — che peraltro è l'unica situazione in cui c'è un consorzio in cui hanno conferito degli *asset* e sono proprietari anche i comuni — e situazioni in cui non c'è nulla ma funzionano bene, come la Toscana, che non ha una *in house* però ha un sistema regionale piuttosto forte. Insomma, il dato è che ognuno ha fatto come credeva.

PRESIDENTE. Ha un bel lavoro davanti.

La Commissione ha chiesto ad alcuni auditi se in Italia sia fattibile l'accorpamento delle anagrafi con una gestione unica da affidare a SOGEI, che potrebbe avere le capacità per farlo, sulle 8.100 presenti in Italia. Tutti gli interlocutori, compreso l'ingegner Ragosa, hanno detto che era un progetto in campo.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. La stiamo facendo. Non è un'idea su carta, è una cosa che siamo concretamente realizzando. Come le ho detto prima, ci sono stati rallentamenti a causa della difficoltà dei comuni ad abbandonare la gestione della loro base dati. Il DPCM che regola il progetto ha già uno stanziamento del Ministero dell'interno. SOGEI è soggetto realizzatore in virtù del dispositivo normativo che le consente di realizzare direttamente questa attività, nonostante non possa la-

vorare direttamente con il Ministero dell'interno. Sostanzialmente ci sono sei mesi di ritardo.

In questo momento il DPCM è all'esame del Consiglio di Stato; ho parlato anche con il prefetto Torracco che si occupa della questione presso il Ministero dell'interno e non ci sono motivi per ritenere che non ci sia un parere favorevole, che dovrebbe quindi arrivare in pochi giorni. A quel punto partirà il nuovo contratto di SOGEI per la realizzazione e il sistema sarà pronto: doveva esserlo per dicembre 2015, ma credo lo sarà per marzo 2016. Quindi, avremo un'anagrafe nazionale della popolazione residente unica. In questo periodo di tempo abbiamo da gestire, insieme ad ANCI, a SOGEI e al Ministero dell'interno, il tema di come sostenere i comuni a trovare le risorse finanziarie o umane per rendere i loro sistemi dialoganti e i loro operatori anagrafici capaci di utilizzare il sistema SOGEI. Non è un sistema complicato, ma è diverso da quello di prima, quindi l'operatore dell'anagrafe, che magari è lì da vent'anni e ha sempre avuto la stessa schermata davanti, se ne trova una nuova e non sa come fare.

Capisco — ne ho parlato con il presidente Piero Fassino l'altro ieri — che i comuni a questo riguardo siano preoccupati, ma dal punto di vista dell'esercizio del progetto, questo non solo è in corso ma è anche in avanzato corso di avanzamento. Spero che non prevalgano le preoccupazioni e che non si facciano deroghe, perché sul tema dell'anagrafe io da pochissimo tempo, cioè da due mesi, ma in generale il Paese, sta lavorando da anni.

Va detto che il fatto che la previsione di progetto non abbia finora previsto negli stanziamenti risorse dedicate ai comuni probabilmente è stata una sottovalutazione del problema in sede di *design* del progetto. C'è un anno per recuperare, nel senso che mentre SOGEI realizza il sistema c'è ancora tempo, e spero che anche in sede della programmazione finanziaria dei prossimi giorni, così come evidenziato dall'ANCI e dallo stesso Ministero della funzione pubblica, si trovi il modo di

supportare — su base regionale o ad opera di AGID o della stessa SOGEI — i comuni a sostenere la fattibilità del progetto.

PRESIDENTE. Visto che è così generosa nel dare le risposte, le chiedo se lei ha fatto una valutazione di quanto risparmierebbe lo Stato dall'accorpamento delle anagrafi?

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Non so se ci sia una valutazione economica, ma credo di no.

Le posso dire, per esperienza del tutto personale — e comunque non ha a che fare con l'anagrafe in sé — che secondo esperienze fatte per esempio, come dicevo prima, al comune di Venezia, l'integrazione dei sistemi e delle macchine, anche soltanto rispetto a costi di manutenzione degli spazi e di utenze, porta mediamente un risparmio del 15-20 per cento. Non si tratta, però, dell'anagrafe; si tratta di centralizzare i sistemi informativi dei diversi livelli di governo del Paese, cosa che comporta un cambio significativo rispetto al modo di gestire le basi dati e l'informatica nel nostro Paese. Sono sicura che se tutti i comuni non avessero più i loro *data center*, non avessero più i loro sistemi informativi da gestire e cedessero la gestione di tali sistemi alle regioni, quindi già semplificando di molto, almeno un 20 per cento dei costi di manutenzione dei locali adibiti, condizionamento per i *server*, elettricità, oltre che di licenze, verrebbe meno; ciò senza considerare le risorse umane.

Detto ciò, è anche difficile fare una stima precisa, perché nelle unità previsionali di base e nei modi di rappresentare nei propri bilanci le spese di informatica, dei comuni, delle regioni e talvolta anche delle pubbliche amministrazioni centrali, queste spese sono frammentate su diverse voci. Nessuno scorpora quanto si paga di utenze elettriche per la manutenzione dei *data center* o per i condizionatori necessari alla manutenzione delle macchine; nessuno scorpora investimenti fra licenze e macchinari *hardware*; nessuno scorpora quant'è il costo del personale interno de-

dicato all'informatica e quello esterno. Se anche si volesse fare uno studio puntuale, e immagino che il dottor Cottarelli ci abbia provato, è impossibile perché non si sa dove andare a prendere il dato, magari si può fare una stima.

PRESIDENTE. Il dottor Cottarelli aveva stimato intorno ai 2,5 miliardi.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. È il legislatore che può definire nuovi livelli di competenza e di *governance* dei processi. Ad oggi i comuni sono responsabili dei loro sistemi informativi, quindi in quanto tali immagino che sentano l'onere e l'onore di gestirne anche i costi.

ALESSANDRO PAGANO. Sentendo tutti gli attori del processo, io che di solito sono ottimista, in questo caso lo sono meno.

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Diciamo che servirebbe un grande sforzo legislativo e di riorganizzazione delle competenze, che non dipende dalle agenzie o dalle società *in house* ma dal Governo e dal Parlamento.

MARIA PIA GIOVANNINI, *dirigente area pubblica amministrazione dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Anche prevedere delle sanzioni...

ALESSANDRA POGGIANI, *direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale*. Mi preoccupo di più io se è lei scettico...

ALESSANDRO PAGANO. Speriamo che con le prime scadenze, al prossimo incontro si possa ottenere qualche riscontro positivo.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Poggiani e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.20.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 3 novembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

